revista española de

desarrollo y cooperación

nº 44

Enero-junio de 2019

30 AÑOS DE LA AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación

revista española de

desarrollo y cooperación

nº 44

Enero-junio de 2019

Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación

revista española de
desarrollo y cooperación

Número coordinado por:
José Ángel Sotillo, Juan Manuel Toledano y Tahina Ojeda

Sumario



Enero-junio de 2019

OTROS TEMAS

RESEÑAS

La acción humanitaria en la AECID: orígenes e hitos en su evolución

The humanitarian action in AECID: origins and milestones in its evolution

FRANCISCO REY MARCOS
Y ALICIA PÉREZ DAZA*



PALABRAS CLAVE

Acción humanitaria; Oficina de Acción Humanitaria (OAH); Crisis humanitarias; Cumbre Humanitaria Mundial; Coordinación de la ayuda; START (Spanish Technical Aid Response Team).

RESUMEN El artículo analiza la evolución del componente humanitario del trabajo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) planteando algunos de los hitos en la consolidación de la acción humanitaria dentro de la Agencia.

KEYWORDS

Humanitarian action; Humanitarian Action Office (HAO); Humanitarian crises; World Humanitarian Summit; Aid coordination; START (Spanish Technical Aid Response Team).

ABSTRACT The article analyzes the evolution of the humanitarian component of the work of the AECID by raising some of the milestones in the consolidation of humanitarian action within the Agency.

MOTS CLÉS

Action humanitaire; Bureau de l'Action Humanitaire (BAH); Crises humanitaires; Sommet humanitaire mondial; Coordination de l'aide; START (Spanish Technical Aid Response Team).

RÉSUMÉ L'article analyse l'évolution de la composante humanitaire du travail de l'AECID et présente certaines des étapes clés de la consolidation de l'action humanitaire au sein de l'Agence.

* **Francisco Rey Marcos** es codirector del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH).

Alicia Pérez Daza es investigadora del mismo Instituto.

Introducción

La respuesta de emergencia ha estado presente en el trabajo de la AECID prácticamente desde su creación como AECI en el año 1988. Sin embargo, no fue hasta el Plan Director 2005-2008, la posterior Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria de la Cooperación Española de 2007 y la creación de la Oficina de Acción Humanitaria (OAH) que la Agencia comenzó a contar con una visión estratégica y un encaje institucional claro respecto de los temas humanitarios. Desde entonces, los avances han sido importantes y la movilización, por vez primera, de los equipos START (siglas en inglés de Spanish Technical Aid Response Team) en la respuesta al ciclón Idai en Mozambique en el año 2019, marca un hito en esta evolución. La AECID ocupa hoy un papel esencial en la acción humanitaria española, habiéndose dado también importantes pasos en materia de coordinación con el resto de actores. No obstante, los importantes recortes presupuestarios en materia humanitaria y la elevada rotación del personal al frente de este tema en la AECID han afectado a la consolidación de estos esfuerzos.

Desde el Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH) llevamos realizando, en colaboración con otras entidades, un seguimiento de la acción humanitaria española desde el año 2003 y en nuestros Informes anuales se ha analizado de modo extenso y detallado esta evolución[1]. En el presente artículo, sobre la base de este trabajo del IECAH y otros trabajos de los autores, queremos dar una visión panorámica de la misma, planteando algunos de los hitos fundamentales. En unos momentos en que los acaba de aprobarse la nueva Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española (2019-2026) en la que se contiene una visión amplia de la acción humanitaria, con énfasis en la protección de las personas afectadas por desastres o conflictos y en la articulación con otros instrumentos, la AECID, y no solo la OAH, debe adaptar muchos de sus modos de trabajo a esta nueva visión y a los enfoques que provienen de compromisos internacionales asumidos por nuestro país. Los retos de futuro son muchos.

Antecedentes del trabajo humanitario de la AECID

Aunque tomó fuerza algo más tarde que otras facetas o instrumentos, la ayuda humanitaria ha formado parte de la cooperación española desde su inicio. Hasta la década de los ochenta eran, no obstante, muy pocas las organizaciones que trabajaban en este terreno y la incipiente cooperación pública no le prestaba especial atención. La respuesta de emergencia en el seno de la AECI dependía del Gabinete y no existían

1 Pueden consultarse los diversos informes en la web www.iecah.org. El más reciente en http://iecah.org/index.php/informes/3456-informe-2017-2018-la-accion-humanitaria-en-2017-2018-una-accion-multiple-pero-insuficiente

protocolos ni criterios de actuación establecidos. Fueron los cambios en el escenario internacional de finales de los ochenta y las grandes crisis de la década de los noventa, Ruanda, Balcanes... y muy especialmente el huracán Mitch en 1997, los que fueron extendiendo el trabajo de la Agencia y de algunas ONG haciendo ver que no bastaba con la buena voluntad y las respuestas epidérmicas tras los desastres de todo tipo, sino que este era un sector que necesitaba de un esfuerzo de profesionalización y especialización importante. Hay que citar en estos antecedentes el trabajo precursor en materia de asistencia médica de urgencia liderado por el desaparecido Juan Bartolomé desde el Gabinete de la AECI (IECAH-AECID, 2006). La respuesta a estas crisis permitió ver también el importante apoyo ciudadano hacia las cuestiones humanitarias aunque, se tratara de reacciones emotivas y episódicas. No obstante, los fondos públicos destinados a estas cuestiones fueron muy escasos y únicamente gracias a fondos privados y a los provenientes de la Oficina Humanitaria Europea (ECHO) que acababa de crearse, se pudo comenzar a especializar y consolidar un pequeño sector humanitario en nuestra cooperación.

Este escaso compromiso público con las cuestiones humanitarias y, por qué no decirlo, una cierta incomprensión sobre las particularidades de este instrumento, llevaron a que la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) de 1998 recogiera una definición confusa, limitada y anticuada de la ayuda humanitaria que no ha facilitado, ni contribuido a que otros actores se incorporaran de modo adecuado al sector. Decir, como dice el artículo 12 de la LCID que "la ayuda humanitaria consiste en el envío urgente, con carácter no discriminado, del material de socorro necesario, incluida la ayuda alimentaria de emergencia..." es anticuado y restringido. Esta concepción de envío de material ha marcado la ayuda española desconociendo que hay otros muchos modos de ayuda que no consisten en esa simplificación del concepto (Rey, 2007).

El Plan Director 2001-2004 incorporaba algunas novedades en el epígrafe Estrategias de intervención: prioridades sectoriales, que incluía un original apartado de Prevención de Conflictos en el que se enfatizaba la "puesta en marcha de una acción diferenciada, adecuándola a los diferentes supuestos de conflicto e integrando sistemáticamente las acciones de ayuda humanitaria de emergencia y rehabilitación". Además en el apartado dedicado a los instrumentos incorporaba consideraciones en materia humanitaria más avanzadas que la propia LCID como la consideración de la dimensión de protección, la utilización del término acción humanitaria en algunos casos, y la fijación de compromisos en materia presupuestaria e institucional como el fortalecimiento de la Unidad de ayuda humanitaria de la AECI.

Hay que citar que, pese a contadísimas excepciones, la incipiente comunidad humanitaria española estuvo bastante al margen de las iniciativas internacionales en esta materia. Ni la Evaluación conjunta tras el genocidio de Ruanda, ni el Código de Conducta de ayuda humanitaria de las ONG de 1994, ni el proyecto Esfera de 1997, ni el resto de proyectos de calidad, contaron con participación activa de los actores

españoles. Únicamente la presencia española en ECHO, muy fuerte en esos años, contribuyó a vincularnos con el dinámico mundo humanitario internacional (Rey, 2007).

El Plan Director 2005-2008: un hito fundamental

El Plan Director 2005-2008 supuso un hito en la formalización de la acción humanitaria como un componente esencial de nuestra cooperación, al incluir un capítulo específico al respecto. Los contenidos en materia humanitaria del Plan Director suponen de hecho una "recuperación del tiempo perdido" y un alineamiento con las posiciones de otros donantes y, fundamentalmente, de la ONU y de la Unión Europea. La incorporación de España a la iniciativa de la Buena Donación Humanitaria (GHD, por sus siglas en inglés) en ese periodo, supuso la culminación de ese proceso de normalización previsto en el Plan Director.

El capítulo de acción humanitaria incluía algunas novedades destacables:

- Reconocimiento del papel creciente que la acción humanitaria tiene dentro de la cooperación en el nuevo contexto internacional y respeto a su especificidad.

- Reconocimiento de la limitada definición de la acción humanitaria que da la LCID.

- Énfasis en el respeto del marco internacional y en los principios y valores de la acción humanitaria.

Así, el Plan Director proclamaba que:

> El criterio vector de todas las actuaciones humanitarias de la Cooperación Española estará orientado hacia las víctimas de desastres de cualquier tipo con el objetivo de satisfacer sus necesidades básicas, restablecer sus derechos y garantizar su protección. Prevenir y aliviar el sufrimiento con una motivación de humanidad y desde un principio de imparcialidad, neutralidad y no discriminación son las premisas fundamentales de toda acción humanitaria. La acción humanitaria española se basará en el respeto profundo de los principios y valores humanitarios acordados internacionalmente y de acuerdo al Derecho internacional.

Como ejes estratégicos y compromisos se establecen entre otros:

- Adecuación institucional de los órganos de la cooperación española existentes a las particularidades requeridas en la acción humanitaria de tal forma que se consiga una mayor eficacia tanto en su articulación como en su ejecución. Se propone una Oficina de Ayuda Humanitaria dentro de la AECI que deberá

contar con la suficiente capacidad logística y de recursos humanos adecuados para poder trabajar de modo eficaz.

- Concepto amplio de acción humanitaria que abordará las fases previas al desastre (preparación, mitigación y prevención) junto con las posteriores (rehabilitación en general con sus componentes de reconstrucción, reconciliación, etc.) y dentro de un continuum operacional.

- Compromiso con las tareas de sensibilización e incidencia sobre cuestiones humanitarias. Se impulsará este tipo de trabajo en foros internacionales y de cara a la sociedad española.

- Apoyo a los sistemas coordinados de información, identificación y análisis de necesidades que eviten la duplicidad de misiones de carácter exploratorio y que optimicen los recursos de los diversos actores nacionales e internacionales.

- Fortalecimiento del papel de las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) y de las Embajadas de España sobre todo en aquellos países prioritarios y proclives a desastres o crisis de todo tipo.

- Crecimiento porcentual con el objetivo de llegar al 7% de la AOD bilateral al final de la legislatura. Establecimiento de líneas presupuestarias específicas y con mecanismos de gestión adecuados.

La Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española de 2007 (EAH)

Concretando aún más lo dispuesto en el Plan Director, los objetivos más destacables de la Estrategia (MAEC, 2007) son:

- Mejorar la capacidad y la eficacia de la respuesta humanitaria de la cooperación española aumentando la cantidad y calidad de la misma.

- Mejorar los dispositivos de relación y coordinación entre todos los actores involucrados, estimulando la participación de la sociedad civil.

- Aumentar el compromiso de la cooperación española con las iniciativas internacionales en la materia.

- Contribuir a la reducción de riesgos y a la lucha contra la vulnerabilidad extrema, articulando las respuestas a corto plazo con aquellas a medio y largo plazo.

- Insertar la acción humanitaria en el conjunto de la cooperación española de un modo adecuado, que mantenga su especificidad pero impulse las sinergias con el resto de instrumentos.

- Contribuir a la mayor toma de conciencia nacional e internacional sobre la necesidad de prevenir y responder más eficazmente a los desastres de todo tipo.

Las actuaciones prioritarias para cada uno de los objetivos de la EAH 2007 son:

Objetivo 1	Fijación de un monto específico dedicado a acción humanitaria. Asignación de líneas específicas de financiación, y de modalidades previsibles y flexibles. Reforma y fortalecimiento de la AECID en estas áreas, de forma que sea la unidad responsable de acción humanitaria encargada de todas las fases del ciclo, desde prevención y preparación hasta rehabilitación inmediata. Elaboración de protocolos de actuación. Incorporación de criterios de calidad: Esfera o COMPAS.
Objetivo 2	Puesta en marcha de mecanismos estables de coordinación con todos los actores. Seguimiento de las Directrices de Oslo en la participación de contingentes militares en tareas humanitarias.
Objetivo 3	Apoyo al Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF) y a iniciativas de la Oficina de Coordinación de los Asuntos Humanitarios (OCHA) en materia multilateral, y al fortalecimiento del sistema. Elaboración del Plan de cumplimiento de la Buena Donación Humanitaria.
Objetivo 4	Fomento de acciones de reducción de riesgos. Fortalecimiento de sistemas locales de prevención y respuesta.
Objetivo 5	Impulso del trabajo de las OTC en la materia. Planes de contingencia. Incorporación de la acción humanitaria a los instrumentos de planificación geográfica.
Objetivo 6	Promoción y divulgación de la GHD.

En este sentido, la Estrategia de 2007 resulta un documento muy ortodoxo, en línea con el enfoque de la mayor parte de países donantes y que aspira a situar la acción humanitaria de modo claro en el conjunto de la cooperación. Desde entonces ha sido el marco de referencia conceptual y político fundamental de la acción humanitaria de la AECID.

La creación de la OAH

Por fin, en línea con los avances producidos en los documentos anteriores, en el año 2007 en el proceso de reforma de la Agencia, se crea en su seno la OAH. Conforme al Estatuto de la AECID constituye una de las unidades en las que se estructura la cooperación española (Real Decreto 1403/2007, de 26 de octubre). Desde entonces, la OAH ha sido la unidad que ha impulsado y dirigido la acción humanitaria dentro de la AECID. Es por tanto, el órgano operativo básico de la acción humanitaria española.

De modo descriptivo y tomando sus propios datos, la AECID ha desarrollado mecanismos de financiación humanitaria flexibles y ágiles, como son los convenios de

emergencia con ONG humanitarias, las subvenciones de Estado para las intervenciones de acción humanitaria y los fondos humanitarios con los principales socios internacionales. De esta manera, la OAH trabaja estrechamente con OCHA y las agencias, programas y fondos de Naciones Unidas (PMA, ACNUR, UNICEF, principalmente), así como con las agencias del Movimiento de la Cruz Roja (Federación Internacional de la Cruz Roja, Comité Internacional de la Cruz Roja y Cruz Roja Española), ECHO, ONG especializadas y otros donantes, ya sean países del entorno europeo o nuevos donantes emergentes[2].

La OAH de la AECID en cifras[3]

La evolución de los fondos humanitarios gestionados desde la AECID y, en particular, desde la OAH es un fiel reflejo del impacto que los recortes presupuestarios han tenido en esta modalidad de ayuda. Durante el año 2017, el presupuesto total ejecutado por la AECID en materia de acción humanitaria fue de 40.095.311,37 euros, lo que supone un incremento del 15,70% respecto al año anterior. De ese presupuesto, la OAH gestionó 36,69 millones de euros (91,5%), porcentaje que en 2016 se situó en el 76,68%. Este incremento muestra que la OAH es de facto el principal actor público en materia de acción humanitaria en España.

Los fondos de acción humanitaria no canalizados a través de la OAH, durante 2017, han sido gestionados por la Dirección de Cooperación Multilateral, Horizontal y Financiera a través de los convenios de emergencia y de la convocatoria de proyectos de ONG. Esta cifra asciende a 3,4 millones, lo que supone un 8,5% respecto del total del presupuesto gestionado por la AECID.

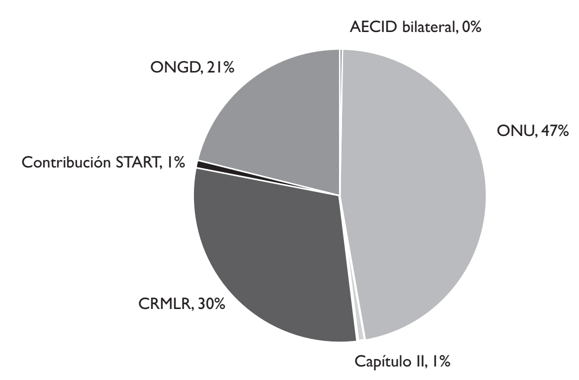
Canalización y distribución de fondos

Las Agencias de Naciones Unidas junto con otros organismos internacionales han sido durante 2017 los principales mecanismos de canalización de los fondos de acción humanitaria (18.672.815 euros), como viene siendo habitual en la cooperación española pública. A pesar de que se ha producido un incremento de los fondos canalizados por estos organismos respecto a 2016 de 785.773 euros, en términos porcentuales han pasado de gestionar el 67,31% en 2016 al 46,57% en 2017. Es destacable que las intervenciones directas por parte de la AECID se han reducido al 0,3% del total de la ayuda con una única intervención en Perú de 150.000 euros.

2 Algunos datos tomados de http://www.aecid.es/ES/ah/oficina-ah

3 Todos los datos tomados de los informes del IECAH: www.iecah.org

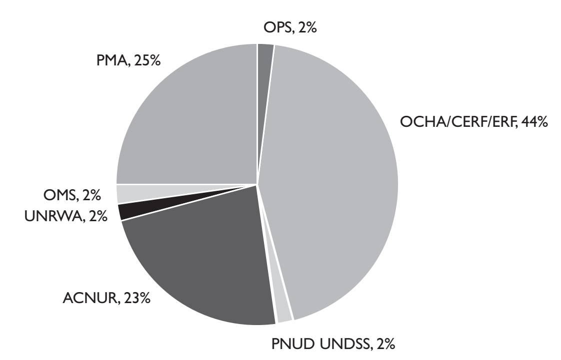
Figura 1. Distribución del gasto de la AECID por tipo de entidad financiada, 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

De los aportes realizados a Agencias de Naciones Unidas y otros organismos internacionales, los realizados al CERF continúan siendo los que suponen un mayor porcentaje de fondos (7.300.000 euros, 44%), seguido del PMA (4.200.000 euros, 25%) y de ACNUR (3.715.000, 23%).

Figura 2. Contribuciones a organismos internacionales en 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

Otros avances en el trabajo de la OAH

De modo telegráfico enumeramos a continuación algunos de los logros de la OAH que han supuesto avances hacia una acción humanitaria de mayor calidad:

- Puesta en marcha de procesos de planificación a través de Estrategias humanitarias de contexto para aquellos contextos prioritarios:

- Estrategia humanitaria de contexto América Latina y Caribe 2018-2019.
- Estrategia humanitaria de contexto Sahel y Lago Chad 2018-2019.
- Estrategia humanitaria de contexto de Campamentos de Refugiados Saharauis 2018-2019.
- Estrategia humanitaria de contexto Palestina 2018-2019.

Dicha herramienta de planificación está demostrando ser un instrumento positivo, sencillo y concreto que establece unas bases claras en aquellos contextos en los que se va a concentrar el mayor esfuerzo de la acción humanitaria de la AECID.

› La OAH ha hecho un importante esfuerzo en materia de coordinación de la cooperación autonómica y ha logrado que se renovase el Convenio de colaboración con las Comunidades Autónomas en materia de acción humanitaria. Se han ido sumando paulatinamente hasta 10 CCAA y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) en calidad de observadora. Este convenio tiene por objetivo mejorar la coordinación de la ayuda, la consecución de mayor impacto y resultados cuantitativos y cualitativos, así como la mejora del seguimiento y la evaluación de las intervenciones humanitarias llevadas a cabo en materia de prevención, emergencia, atención a crisis crónicas, rehabilitación y recuperación temprana y protección en favor de las víctimas. La duración del Convenio es de 4 años y cada CCAA firmante tiene la obligación de aportar un mínimo de 50.000 euros de manera anual, la AECID un millón de euros. Es previsible que algunas CCAA se sumen a la presente iniciativa en 2019.

› Instrumentos de financiación en línea con tendencias internacionales. Además de los Convenios plurianuales, en 2017 por primera vez se lanzó una convocatoria de acción humanitaria para ONG españolas en concurrencia competitiva, que continuó durante 2018.

› Movilización por vez primera del Equipo START (conocido como Chalecos Rojos) tras el proceso de verificación por parte de la Organización Mundial de la Salud del equipo médico español que fue finalmente confirmado en 2018.

› Se ha aprobado el primer proyecto español de cooperación delegada de la UE en acción humanitaria: la segunda fase de la Alianza Shire, un partenariado público privado en materia de energía en campamentos de personas refugiadas eritreas en Etiopia.

› En el marco de la diplomacia humanitaria, en el cual España juega cada vez un papel más relevante, es destacable:

- Tras cinco años de ausencia, la AECID volvió al grupo de donantes del Comité Internacional de la Cruz Roja.

- En 2018 ha entrado en la troika del Grupo de Donantes de OCHA que pasará a presidir en el año 2019.

Planificando hacia el futuro: Estrategia de Acción Humanitaria, 2019-2026

La EAH 2007 fue evaluada en 2017/2018 y sus resultados, presentados públicamente, incorporan algunas propuestas y consideraciones útiles para el trabajo futuro (DGPOLDES, 2018). Asimismo, en los diversos Exámenes de Pares del CAD sobre la cooperación española, el último realizado en 2016, se han incluido apartados referentes a la acción humanitaria con algunas recomendaciones de relevancia (OCDE, 2016). Sobre esta base y en consulta con los actores implicados se elaboró la nueva EAH 2017-2026 que en resumen plantea:

Objetivo
Contribuir mediante una respuesta basada en principios humanitarios y alineada con compromisos asumidos internacionalmente, a salvar y proteger vidas, aliviar el sufrimiento y mantener la dignidad humana antes, durante y después de crisis humanitarias, mejorando la calidad y rendición de cuentas.

El objetivo de la EAH se concreta en tres líneas estratégicas básicas. La primera, centrada en la protección y el respeto de los marcos jurídicos y principios humanitarios, permite incorporar las cuestiones vinculadas con diplomacia humanitaria y en general con el enfoque de derechos, así como poner énfasis en el respeto a principios como elemento sustancial.

La segunda línea, orientada a la mejora de la coherencia en un sentido amplio, permite abordar las cuestiones vinculadas con la articulación de instrumentos, el nexo humanitario–paz-desarrollo, la vinculación con acciones de cooperación para el desarrollo, el enfoque de resiliencia, pero también los temas de coherencia entre las acciones de los diversos actores y la coordinación. Concreta algunos de los compromisos del *grand bargain* (GB).

La tercera línea, más orientada a los aspectos instrumentales, permite dar cabida al resto de compromisos del GB, así como a cuestiones de calidad, rendición de cuentas y evaluación puestas de manifiesto como prioridades por la evaluación de la anterior estrategia[4].

4 Rebasa los fines de este artículo detallar toda la Estrategia. Puede consultarse en http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Divulgaci%C3%B3n/Comunicaci%C3%B3n/EAH%20CE%202019-2026.pdf

La puesta en marcha de la nueva Estrategia debe ser, sin duda, el reto fundamental para la acción humanitaria española en el futuro. Y muy especialmente para la AECID.

Bibliografía

DGPOLDES (2018): Evaluación de la Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española (disponible en: http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Acci%C3%B3n%20Humanitaria/Evaluacion%20de%20la%20Estrategia%20de%20Accion%20Humanitaria%20de%20la%20Cooperacion%20Espa%C3%B1ola.pdf).

IECAH (2018): *La acción humanitaria en 2017-2018: una acción múltiple pero insuficiente* (disponible en: http://iecah.org/index.php/informes/3456-informe-2017-2018-la-accion-humanitaria-en-2017-2018-una-accion-multiple-pero-insuficiente=).

IECAH Y MÉDICOS SIN FRONTERAS (MSF) (2017): *La acción humanitaria en 2016-2017: usos abusos y desusos del humanitarismo en el mundo actual* (disponible en: http://campusiecah.org/www/Jornadas/Informe-IECAH-2017-Baja-RGB.pdf).

INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE CONFLICTOS Y ACCIÓN HUMANITARIA (IECAH) y AECID (2007): *Una mirada humanitaria: Juan Bartolomé*.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN (2007): Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española (disponible en: http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Planificaci%C3%B3n%20estrat%C3%A9gica%20por%20sectores/DES_AH.pdf).

OCDE (2016): Exámenes de Pares, ESPAÑA 2016 (disponible en: http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/spain_espagnol-final_crc.pdf).

REY, F. (2007): "Acción humanitaria: hacia la clarificación de un instrumento de cooperación polémico", en Manuel de la Iglesia-Caruncho (coord.), *Avances y Retos de la Cooperación Española*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI, pp. 325-336.